Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2023–2024

26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 435 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2024

Op 14 december jl. hebben de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie een voorlopig politiek akkoord bereikt in de triloog over een Europese richtlijn voor gepaste zorgvuldigheid, de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD). Deze richtlijn verplicht grote bedrijven gepaste zorgvuldigheid toe te passen in hun waardeketen om zo risico's voor mens en milieu te identificeren, te voorkomen en aan te pakken. Toen dit akkoord op 28 februari jl. werd voorgelegd aan de EU lidstaten (in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper)) bleek hiervoor niet voldoende draagvlak. Na aanpassing van de tekst door het Belgisch Voorzitterschap stemde Coreper op 15 maart jl. alsnog in met doorgeleiding van de tekst naar het Europees Parlement.[1] Met deze brief informeer ik uw Kamer over dit akkoord, hoe het zich verhoudt tot de Nederlandse inzet, en wat de vervolgstappen zijn voordat deze Europese richtlijn in werking kan treden en gestart kan worden met de nationale implementatie ervan.

Voordat ik daarop inga, benadruk ik graag dat het kabinet de totstandkoming van Europese wetgeving als een belangrijke mijlpaal in het beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) ziet. Europese regels voor multinationale bedrijven zorgen voor een gelijk speelveld met andere bedrijven in de EU en een grotere impact bij het Europees en mondiaal bevorderen van mensenrechten en milieubescherming. Met de totstandkoming van de CSDDD wordt een belangrijk ontbrekend puzzelstuk in de beleidsmix voor IMVO-beleid gelegd. Dat beleid bestaat al jaren uit grotendeels vrijwillige maatregelen, waaronder bevordering van sectorale samenwerking en ondersteuning van bedrijven via het IMVO-steunpunt. Meerdere onderzoeken en SER-adviezen hebben uitgewezen dat voor effectieve gedragsverandering verplichtende

[1] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6145-2024-INIT/en/pdf

kst-26485-435
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

maatregelen een essentieel onderdeel van de beleidsmix zijn.[2] Er is breed maatschappelijk draagvlak in Nederland voor deze Europese wetgeving, zowel onder vertegenwoordigers van het bedrijfsleven als van het maatschappelijk middenveld. Het kabinet is tevreden dat deze ambitie met het politieke akkoord dichterbij is gekomen.

Met totstandkoming van Europese regelgeving wordt ook een lappendeken van nationaal divergerende regels voor gepaste zorgvuldigheid voorkomen. De CSDDD draagt bij aan harmonisatie van de regelgeving op Europees niveau, wat in het belang is van het Nederlandse bedrijfsleven.

Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat adequate ondersteuning van het bedrijfsleven van belang blijft. Dit geldt ook voor bedrijven die indirect te maken krijgen met de CSDDD, bijvoorbeeld als leverancier van grotere bedrijven. Flankerende maatregelen, zoals bevordering van sectorale samenwerking voor gepaste zorgvuldigheid, eerder genoemd IMVO-steunpunt en de betrokkenheid van bedrijven en andere partners maken daarom een belangrijk onderdeel uit van de implementatiefase.

Hieronder volgen de belangrijkste uitkomsten van het voorlopig politiek akkoord op de CSDDD. De daaropvolgende appreciatie is opgesteld aan de hand van de Nederlandse inzet in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 3393).

Gepaste zorgvuldigheid

Een belangrijke verbetering ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel betreft de inhoud van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen voor bedrijven. In het voorlopige akkoord is een risicogerichte benadering opgenomen, in plaats van de nadruk op gevestigde zakenrelaties en contractuele garanties die de Commissie had voorgesteld. Hiermee is conformiteit met internationale standaarden – te weten de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (OESO-richtlijnen) en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) – versterkt. Daarbij moet aangetekend worden dat de vrijwillige normen van de OESO-richtlijnen in veel opzichten opener zijn dan passend is in het geval van wetgeving. Bij vertaling van de OESO-richtlijnen naar wetgeving moest steeds een balans worden gevonden tussen enerzijds de flexibiliteit die bedrijven toestaat de normen toe te snijden op hun eigen context, en anderzijds de rechtszekerheid die bij wetgeving essentieel is – zowel voor bedrijven die eraan moeten voldoen als voor toezichthouders die de wetgeving moeten handhaven. Daarom heeft Nederland ook ingezet op het concretiseren van open normen op een manier die bedrijven rechtszekerheid biedt en interpretatieruimte voor lidstaten verkleint – met positieve gevolgen voor het gelijke speelveld.

Het in overeenstemming brengen van de CSDDD met de zes stappen van het gepaste zorgvuldigheidsproces volgens de OESO-richtlijnen was één van de prioriteiten voor Nederland. In dat kader heeft Nederland ook in de triloogfase de analyse van het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP) over de CSDDD aan de hand van de OESO-richtlijnen gedeeld met de onderhandelende partijen in Brussel, zoals door uw Kamer verzocht in de motie Van der Graaf (Kamerstuk 36 180, nr. 85). Als onderdeel van de verbeteringen in de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen waar Nederland op heeft ingezet is ook

[2] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2020/10/16/van-voorlichten-tot-verplichten-een-nieuwe-impuls-voor-internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemerschap

meer nadruk gelegd op de inkooppraktijken van bedrijven die onder de reikwijdte vallen, en op de notie dat het gepast kan zijn om mkb-ketenpartners te ondersteunen in het aanbrengen van verbeteringen in hun bedrijfsvoering. Op die manier wordt het risico verminderd dat de verplichtingen worden afgewenteld op het mkb en andere ketenpartners.

Reikwijdte

De richtlijn gaat gelden voor in de EU gevestigde bedrijven met meer dan 1.000 medewerkers en een netto jaaromzet van meer dan EUR 450 miljoen, en voor niet in de EU gevestigde bedrijven met een netto jaaromzet van meer dan EUR 450 miljoen in de EU.[3] Dit is een versmalling van de reikwijdte ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Ook is het specifieke regime uit het Commissievoorstel voor een categorie kleinere bedrijven in een aantal hoogrisicosectoren geschrapt. De richtlijn zal verder gefaseerd worden toegepast. Drie jaar na inwerkingtreding zal de richtlijn van toepassing zijn voor bedrijven met meer dan 5.000 medewerkers en EUR 1.500 miljoen omzet. Na vier jaar voor bedrijven met meer dan 3.000 medewerkers en EUR 900 miljoen omzet. Voor de bedrijven met de eerstgenoemde drempelwaardes (>1.000 medewerkers en >450 miljoen omzet) zullen de verplichtingen vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn van toepassing zijn. Moederondernemingen zijn toegevoegd aan de reikwijdte om omzeiling te voorkomen. Deze toevoeging zal tevens bijdragen aan het verlagen van de lastendruk voor dochterondernemingen, omdat gepaste zorgvuldigheid door de moederonderneming op groepsniveau kan worden toegepast. Verder zal de richtlijn van toepassing zijn op bepaalde franchisenemers en licentiehouders. Nederland pleitte voor een bredere reikwijdte van de richtlijn dan de Commissie voorstelde, door deze van toepassing te maken op dezelfde groep bedrijven die valt onder de richtlijn herziening duurzaamheidsrapportage, de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD). Voor het kabinet is duidelijkheid voor bedrijven en mede daarom coherentie met andere EU-maatregelen, waaronder de CSRD, van belang. Voor deze inzet bleek echter niet voldoende draagvlak in de EU.

Waardeketen

In het voorlopige akkoord is de waardeketen gedefinieerd als de «keten van activiteiten». Deze omvat *upstream* activiteiten (de toeleveringsketen) en een gedeelte van de *downstream* activiteiten (waardeketen na verkoop product of dienst). Specifiek gaat het bij het *downstream* gedeelte om de distributie, het transport en de opslag van producten, voor zover deze activiteiten direct voor of namens het bedrijf in kwestie worden uitgevoerd. Daarnaast zijn inkooppraktijken, distributie en ontwerp als onderdeel van de stappen van gepaste zorgvuldigheid opgenomen in het akkoord. Bedrijven moeten in hun beleid rekening houden met de potentieel negatieve gevolgen van hun inkooppraktijken, ontwerp en de distributie van hun producten. Dat houdt onder meer in dat zij, bij het ontwerp en in de distributie van producten, ook rekening moeten houden met mogelijk negatieve effecten die de producten na verkoop kunnen hebben (hierbij is het gebruik door consumenten uitgezonderd, evenals producten die onder wettelijke exportcontrole vallen). De afvoer van producten, inclusief het recyclen, vormt in dit akkoord geen onderdeel van de *downstream* activiteiten waarvoor gepaste zorgvuldigheid verplicht is. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ingezet voor opname van de gehele waardeketen in de richtlijn.

[3] Het aantal medewerkers is inclusief uitzendkrachten en andere werkenden die voldoen aan het werknemerscriterium volgens het EU-gerechtshof.

Klimaat

In het voorlopig politiek akkoord is de aandacht voor klimaat verstevigd. Ondernemingen die onder de richtlijn gaan vallen worden verplicht een transitieplan op te stellen en zich in te spannen dit uit te voeren. Het plan moet de bedrijfsstrategie in lijn brengen met de doelstelling van Parijs (1,5 graden) en de doelstellingen van de Europese Klimaatwet. Daarbij hoort ook de verplichting tot tussentijdse reductiedoelstellingen voor 2030 en in stappen van vijf jaar tot 2050. Bedrijven moeten in hun transitieplan, waar relevant, ook scope 3-emissies meenemen. Met deze bepalingen zijn de klimaatverplichtingen, zoals Nederland had verzocht, in lijn gebracht met de rapportageverplichtingen die ook gelden onder de CSRD. De bepaling uit het Commissievoorstel die variabele beloningen voor bestuurders koppelde aan de uitvoering van het transitieplan is geschrapt.

Toezicht en handhaving

De afspraak in het akkoord om lidstaten te verplichten een maximumboete in te stellen van minstens 5% van de netto-omzet van het bedrijf in kwestie draagt bij aan een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Dat geldt ook voor de explicitering van criteria waar de toezichthouder de aard en hoogte van sancties op dient te baseren. Nederland heeft, in lijn met het BNC-fiche, voortdurend ingezet op een uitkomst die bijdraagt aan een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven.

In het akkoord is, mede op verzoek van Nederland, de persoonlijke civielrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders vervallen. Daarnaast bevat het voorlopig politiek akkoord een aantal maatregelen die de procedurele drempels voor toegang tot de civiele rechter verlaagt, bijvoorbeeld op het gebied van de kosten van procedures. Deze maatregelen betreffen voornamelijk Europese harmonisatie van mogelijkheden die onder Nederlands civiel recht al bestonden.

Financiële sector

In het oorspronkelijke Commissievoorstel was een volledige inclusie van de financiële sector opgenomen. In lijn met het BNC-fiche heeft Nederland, net als de Nederlandse financiële sector, voortdurend gepleit voor volledige opname van de financiële sector in de richtlijn, om recht te doen aan de hefboomfunctie van deze sector bij het tegengaan van misstanden in de waardeketen. Het Commissievoorstel bevatte ook gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen met betrekking tot klantrelaties van financiële instellingen *(downstream)*. In het voorlopig politiek akkoord is de inclusie van klantrelaties uitgesteld, dit is teleurstellend. Wel is er een evaluatieclausule opgenomen waarin staat dat de Commissie deze kwestie uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding opnieuw zal bezien. Financiële instellingen die voldoen aan de drempels betreffende omzet en aantal werknemers dienen wel gepaste zorgvuldigheid toe te passen op hun *upstream*-relaties (inkoop van producten en diensten) en aan de verplichting een klimaatplan op te stellen.

Kabinetsappreciatie

Bezien vanuit de Nederlandse inzet zoals vastgelegd in het BNC-fiche is de uitkomst van de triloog en het uiteindelijke compromis per saldo positief. Hoewel de aanpassingen die nodig bleken om het draagvlak onder lidstaten veilig te stellen niet allemaal tegemoet komen aan de Nederlandse inzet is het positief dat er tijdig een akkoord is bereikt voor de Europese verkiezingen, die anders hadden geleid tot een onwenselijke vertraging in de totstandkoming van Europese IMVO-wetgeving.

Bovendien is het grootste deel van de verbeteringen die mede onder druk van Nederland waren aangebracht ten opzichte van het Commissie-voorstel in stand gebleven. Zo is de stevige Nederlandse inzet op conformiteit met internationale standaarden – te weten de OESO-richtlijnen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's) – grotendeels succesvol gebleken. Deze inzet heeft geleid tot zeer wezenlijke verbeteringen in de opname van de normen in de uiteindelijke richtlijn ten opzichte van het oorspronkelijke Commissie-voorstel. Dat houdt in dat Nederlandse bedrijven hun bestaande IMVO-inspanningen, die op voornoemde standaarden gebaseerd zijn, op dezelfde manier kunnen voortzetten.

Een andere uitkomst die in lijn is met de Nederlandse inzet is het klimaatplan dat, waar relevant, ook scope-3 emissies moet meenemen, overeenkomstig de duurzaamheidsrapportagerichtlijn CSRD. Ook heeft Nederland met succes ingezet op het gecoördineerd inrichten van sancties tussen lidstaten in het kader van een gelijk speelveld. Daarnaast bevat het akkoord afspraken over de volledige harmonisatie van artikelen 6–8 (de kern van de gepaste zorgvuldigheidsverplichtingen). De volledige harmonisatie van deze artikelen draagt bij aan het garanderen van een gelijk speelveld in Europa bij de omzetting naar nationale wetgeving in elke lidstaat. Op de overige bepalingen is geen volledige harmonisatie van toepassing. Nederland was geen voorstander van de bepalingen met specifieke verplichtingen voor bestuurders of van de bepaling die variabele beloningen voor bestuurders koppelde aan uitvoering van het transitieplan, omdat onder de richtlijn de verplichtingen gelden voor bedrijven als rechtspersoon en niet voor individuele bestuurders. Deze bepalingen zijn geschrapt. Tot slot heeft Nederland met succes gepleit voor een koppeling tussen naleving van de CSDDD en het openbare inkoopbeleid. Naleving van de wetgeving kan op grond van het politieke akkoord worden gebruikt als gunningscriterium voor openbare inkoop.

Voor de Nederlandse inzet om de reikwijdte in lijn te brengen met die van de CSRD en de gehele financiële sector te betrekken bleek niet voldoende draagvlak in de EU. Hoewel het schrappen van een specifiek regime voor bedrijven in een aantal risicosectoren (zoals de Commissie had voorgesteld) niet in lijn is met de Nederlandse inzet, komt dit wel ten goede aan de uitvoerbaarheid. De fundamentele ILO-conventies over Gezond en Veilig Werken zijn niet opgenomen in de annex, ondanks bezwaren van Nederland. In plaats daarvan kan de Commissie deze conventies alsnog toevoegen aan de annex wanneer alle lidstaten deze conventies hebben geratificeerd.

Er zijn uitkomsten in het voorlopig politiek akkoord die verder gaan dan de Nederlandse inzet. Die betreffen onder meer de door het Europees Parlement gewenste maatregelen die de procedurele drempels voor toegang tot de civiele rechter verlagen. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor een individueel gedupeerde om een vakbond te machtigen om voor de gedupeerde op te treden in een civiele procedure. Deze maatregelen behoorden niet tot de Nederlandse inzet, maar omdat het ging om mogelijkheden die onder Nederlands recht al bestonden leidden deze maatregelen inhoudelijk niet tot bezwaren. Het had daarnaast de voorkeur van Nederland om de verjaring van civiele vorderingen tot schadevergoeding geheel over te laten aan het nationale recht, maar daarvoor was onvoldoende draagvlak. Het voorstel dat nu op het punt van civiele aansprakelijkheid voorligt, laat veel ruimte aan het nationale recht en is daarmee aanvaardbaar.

Vervolgstappen

Nu er een aangepast akkoord is vastgesteld door Coreper, zal nog een aantal stappen doorlopen moeten worden om de Europese richtlijn daadwerkelijk aan te nemen. Op basis van bovenstaande appreciatie heeft Nederland in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de EU ingestemd met het doorgeleiden van de tekst aan het Europees Parlement. Nu ook de leidende commissie van het Europees Parlement op 19 maart jl. met brede steun heeft ingestemd met de tekst volgen juridische controles en vertalingen. Daarna volgt de formele stemming in de plenaire zitting van het Europees Parlement, en vervolgens bekrachtiging in de Raad. Naar verwachting zullen deze stemmingen in april plaatsvinden. Het kabinet is voornemens in de Raad in te stemmen met de richtlijn. Pas na doorlopen van deze stappen is de tekst finaal en zal de richtlijn vastgesteld en gepubliceerd worden in het EU Publicatieblad. Naar verwachting gebeurt dit in het tweede kwartaal van 2024. Na inwerkingtreding hebben lidstaten twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.

Hoewel de definitieve implementatie van het wetsvoorstel waarschijnlijk een taak zal zijn voor het volgende kabinet, zal het huidige kabinet de voorbereidingen ter hand nemen om tijdige en effectieve implementatie mogelijk te maken. Zo lopen er gesprekken met de beoogd toezichthouder (de Autoriteit Consument en Markt) die met het oog op het implementatietraject een Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) zal uitvoeren. Ook zullen de verwachte effecten van de CSDDD zo goed mogelijk in kaart worden gebracht aan de hand van verschillende kwaliteitstoetsen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen